

контролю, внутрішнього аудиту, інспектування. Тобто в Концепції є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. В Законі ж внутрішній контроль визначено лише як об'єкт державного фінансового аудиту.

Висновки. Сучасні фінансові відносини потребують високопрофесійного управління з боку державних та місцевих органів влади, які мають забезпечувати ефективно, результативно і прозоре управління державними фінансами.

Законодавство України потребує подальшого удосконалення та систематизації понятійного апарату в сфері функціонування державного фінансового контролю в Україні. Досвід країн ЄС засвідчує, що для досягнення правильного управління державними фінансами необхідний ефективно діючий вищий орган фінансового контролю, незалежний статус якого законодавчо закріплений.

#### Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України : Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 50-51. - Ст. 572.
3. Про Рахункову палату: закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96-Вр>.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
5. Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів : Указ Президента України від 19 вересня 2000 року N 1074/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 38. - С. 16-17.
6. Про Стратегію розвитку системи управління

державними фінансами роімо рядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-р>.

7. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32828>.

8. Ангеліна І.А. Концептуальні основи розвитку внутрішнього державного фінансового контролю в Україні / І.А. Ангеліна // Актуальні проблеми економіки. - К., 2014. - № 6 (156). - С. 389-396.

9. Бровкіна Н.Д. Основи фінансового контролю : учеб. посіб. / Н.Д. Бровкіна ; под ред. М. В. Мельник. - М. : Магістр, 2011. - 384 с.

10. Кулінкович Т. Сутність фінансового контролю в державному управлінні / Т. Кулінкович // Актуальні проблеми державного управління. - 2013. - Вип. 3. - С. 91-94.

11. Магута Р.М. Стан діагностики фінансової стабільності в Україні / Р.М. Магута // Інвестиції : практика та досвід. - 2014. - № 17. - С. 84-93.

12. Магута Р.М. Фінансові дисбаланси: необхідність посилення державного нагляду та контролю / Р.М. Магута // Інвестиції : практика та досвід. - 2014. - № 18. - С. 114-122.

13. Мінін Б.В. нові плани "Групи 20" по забезпеченню зростання і стабільності світової економіки / Б.В. Мінін, Л.Г. Таранкова // Гроші і кредит. - 2012. - № 3. - С. 34-38.

14. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький; За ред.. М.П. Кучерявенка. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 320 с.

*Голоядова Т.О.,  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент  
кафедри конституційного права та державного  
управління Міжнародного гуманітарного  
університету  
Надійшла до редакції: 12.12.2014*

УДК 355.5:342.77(477)

## ОПТИМІЗАЦІЯ ПІДГОТОВКИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ УВЕДЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

*Гуляк В. О.*

*У статті розроблені рекомендації щодо оптимізації підготовки військовослужбовців підрозділів Збройних Сил України для діяльності в умовах введення надзвичайних правових режимів.*

*Ключові слова: надзвичайні режими, територіальна оборона, підготовка органів управління і військ, командно-штабні тренування, штабні тренування.*

*В статті розроблені рекомендації по оптимізації підготовки воєннослужащих подразделений Вооруженных Сил Украины для деятельности в условиях введения чрезвычайных правовых режимов.*

*Ключевые слова: чрезвычайные режимы, территориальная оборона, подготовка органов управления и войск, командно-штабные тренировки, штабные тренировки.*

*The article recommendations on optimization of military training of Armed Forces of Ukraine for activities under emergency administration legal regimes.*

*Keywords: emergency modes, territorial defense, training of government and troops, command and staff training, staff training.*

Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція України, Закони України "Про основи національної безпеки України", "Про збройні сили України", "Про оборону України", "Про Раду національної безпеки і оборони України", Військова доктрина України. Також цими нормативно-правовими актами визначені органи вищого військового управління держави [1, 70].

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан.

Ці три режими розрізняються інтенсивністю правообмежень, але правообмеження, що входять у режими зони надзвичайної екологічної ситуації, нібито розширюються в надзвичайному стані, і так само пов'язані між собою надзвичайний та воєнний стани [2].

Питання теорії і практики підготовки і ведення

© О.В. Гуляк, 2015

територіальної оборони (ТрО) у сучасних умовах за відомими причинами стає одним з важливих завдань у системі безпеки держави.

Актуальність статті має велике значення у зв'язку з надзвичайною ситуацією, яка виникла на сході України.

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо оптимізації підготовки військовослужбовців підрозділів Збройних Сил України для діяльності в умовах уведення надзвичайних правових режимів.

Коли в мирні часи боєздатність Збройних Сил знижується, як правило, за рахунок зменшення їх чисельності, то актуальність територіальної оборони (ТрО) країни повинна значно підвищуватись і посилюватись. Необхідно зазначити, що збереження оборонних можливостей полягає в раціональному поєднанні саме цих, взаємопов'язаних між собою, складових обороноздатності держави, реалізація яких спирається на національно-історичні та соціально-економічні можливості [3].

Підготовку органів управління і військ до дій в умовах кризових ситуацій демонструє досвід проведених навчань з ТрО за останні роки.

Такі навчання планово проводились у військових органах управління і місцевих органах державної виконавчої влади (штабах зон і районів ТрО), тобто обласних і районних державних адміністраціях. До цих навчань залучались органи управління, військові частини і підрозділи видів Збройних Сил України, а також органи управління й підрозділи інших військових формувань і правоохоронних органів держави, а також органи місцевого самоврядування, у деяких випадках до сільських рад включно.

Підготовка органів управління - організований процес навчання шляхом проведення з ними комплексу заходів (навчань, тренувань) з метою підтримання їх у високій бойовій готовності, підвищення злагодженості, а також спроможності виконувати завдання в різних умовах обстановки.

Командно-штабні (штабні) тренування (далі КШТ) є однією із форм спільного навчання командувачів (командирів) і штабів. Вони проводяться з метою набуття та вдосконалення практичних навичок службових осіб у виконанні своїх функціональних обов'язків під час підготовки і ведення операцій (бойових дій). На КШТ, залежно від теми, можуть визначатися етапи проведення. У ході КШТ відпрацьовуються питання прийняття рішень і постановки завдань підлеглим, планування операцій (бойових дій), організації взаємодії, усебічного забезпечення, підготовки командування, штабів військ (сил) до бойових дій і управління військами (силами) в різних умовах обстановки.

Залежно від складу тих, хто навчається, кількості органів управління КШТ можуть бути одноступеневими та багатоступеневими.

Вони можуть проводитися в місцях дислокації органів управління, а також із виходом їх на стаціонарні або рухомі пункти управління із залученням необхідної кількості військових частин (підрозділів) забезпечення та обслуговування.

Штабні тренування є початковою формою підготовки службових осіб і органів управління. Вони проводяться з метою придбання практичних навичок службовими особами у виконанні своїх функціональних обов'язків. У ході тренувань ті, хто навчається, розробляють оперативні та бойові документи, виконують оперативно-

тактичні розрахунки, готують пропозиції для прийняття рішень, беруть участь у плануванні операцій (бойових дій), здійснюють доведення бойових завдань до військ (сил), збирають і узагальнюють дані обстановки з практичних використанням засобів зв'язку і автоматизованої системи управління військами (АСУВ). На штабних тренуваннях визначаються декілька навчальних питань.

Штабні тренування можуть бути: спільні або роздільні (далі СШТ та РШТ) та проводитися в місцях дислокації органів управління, на стаціонарних або рухомих пунктах управління. СШТ теж можуть бути одноступеневі або багатоступеневі.

Послідовність проведення штабних тренувань повинна забезпечувати поступовий перехід від простого до складного. Проведенням РШТ, а потім СШТ досягається послідовне нарощування знань та умінь тих, хто навчається.

СШТ проводяться протягом одного-двох днів, РШТ один день (до 8 годин). Тривалість штабних тренувань може уточнюватися організаційно-методичними вказівками Плану підготовки Збройних Сил України в навчальному році.

СШТ проводяться зі штабами зони і районів ТрО, що залучаються в повному складі під єдиним керівництвом начальників з метою їх злагодженості. Темі СШТ повинні охоплювати основні питання роботи під час підготовки або ведення ТрО (згідно із ситуаціями застосування Збройних Сил України).

РШТ проводяться зі структурними підрозділами штабів (управлінь, департаментів) з метою набуття кожною службовою особою практичних навичок у виконанні своїх функціональних обов'язків, за планами і під керівництвом безпосередніх начальників. Під час тренування службові особи можуть виконувати одну й ту саму роботу або вирішувати різні питання, як за своїм службовим призначенням, так і в порядку взаємозаміни.

РШТ можуть проводитися на загальному оперативному фоні за єдиною темою для всіх структурних підрозділів штабу або за різними темами для кожного із цих підрозділів. Темі РШТ повинні охоплювати питання роботи управлінь (відділів, відділень) штабу (управління, департаменту) під час виконання, як правило, лише одного із завдань у ході підготовки або ведення операції (бойових дій).

Оперативні польові поїздки (рекогносцирувальні походи) (далі - оперативні польові поїздки) є однією із форм підготовки органів управління. Вони проводяться за планами й під керівництвом командувачів (командирів) на місцевості з метою вивчення та опису районів, напрямків оперативного розподілу території держави або ймовірних районів бойових дій; уточнення реальності оперативних планів, розрахунків, оперативного обладнання місцевості та об'єктів, визначення (уточнення) бойових завдань і найбільш доцільних способів ведення бойових дій військами (силами).

Основними завданнями, що вирішуються в ході оперативних польових поїздок, є вивчення та уточнення: маршрутів висування військ (сил), додаткових шляхів маневру в райони призначення;

стану системи охорони та оборони визначених об'єктів і порядку посилення їх охорони;

рекогносцировки ділянок державного кордону (морського узбережжя), що підлягають посиленню охорони; стану місць для обладнання мостових і поромних переправ;

вивчення можливих районів висадки (проникнення) і дій диверсійно-розвідувальних груп (ДРГ) і незаконних збройних формувань противника та шляхів їх маневру; районів від мобілізування (зосередження) і можливих шляхів виходу до них з'єднань і військових частин;

стану захищених пунктів управління, засобів зв'язку і АСУВ на них;

визначення в смузі дій об'єктів, небезпечних у радіаційному і хімічному відношенні.

На оперативні польові поїздки залучаються основні службові особи штабу, управлінь, які допущені до оперативних планів, і офіцери, які займаються обліком, розвитком інфраструктури (оперативного обладнання), у частині, що їх стосується.

Теоретична і практична підготовка учасників поїздки полягає у вивченні та уточненні на місцевості положень оперативного плану й даних про об'єкти рекогносцировки та завершується інструктивним заняттям. Керівництво підготовкою учасників здійснюється особисто керівником оперативної польової поїздки.

Відповідно до планів підготовки військ протягом останніх років у тематиці проведення навчань з органами управління і військами враховувались їх навчання діям в умовах кризових ситуацій.

Планами навчань передбачалась мобілізаційне і оперативне розгортання угруповань військ у кризових районах, їх підготовка до дій і безпосередньо виконання завдань в умовах, передбачених ситуаціями застосування Збройних Сил України.

Підготовка КШН, як правило, починалась заздалегідь, але не пізніше ніж за один місяць до його початку. Під час проведення у військах інспекцій (інспекційних перевірок) терміни підготовки КШН можуть бути більш скороченими.

Планування командно-штабного навчання на місцевості полягає у визначенні й уточненні вихідних даних для організації навчання, а також у розробці необхідних документів для проведення навчання.

На командно-штабні навчання на місцевості управління бригади (полку) і штаби батальйонів виводились, як правило, у повному складі. Для ведення розвідки, забезпечення зв'язком, обладнання пунктів управління, прокладки колонних шляхів і виконання інших завдань в інтересах штабів залучалась необхідна кількість особового складу і техніки розвідувальних, інженерних, хімічних, комендантських і господарчих підрозділів. Для позначення військ залучались механізовані, танкові та артилерійські підрозділи.

Штаб керівництва поряд з виконанням завдань підготовки і проведення КШН виконує функції вищого штабу.

З метою своєчасної та якісної підготовки військ і органів управління, які залучаються до навчання, з одержанням завдань штаб керівництва розробляє й висилає тим, кого навчають, організаційні вказівки щодо підготовки до навчання.

Організаційні вказівки розробляються й доводяться до кожної зі сторін, що бере участь у навчанні.

Для проведення бригадного (полкового) командно-штабного навчання розробляються такі документи:

замисел проведення КШН з пояснювальною запискою; тактичні завдання і бойові розпорядження (накази), розпорядження по родах військ, спеціальних військах, службах і видах забезпечення;

календарний план проведення навчання;

замисел нарощування обстановки з планом

нарощування обстановки під час КШН;

карти з обстановкою тактичних стрибків з легендою; часткові плани заступників, помічників керівника навчання і посередників, заступників і помічників начальника штабу керівництва;

план створення реальних радіоперешкод під час навчання;

план-схема зв'язку апарату керівництва і посередників;

план проведення заходів щодо збереження державної таємниці та протидії іноземним технічним розвідкам з необхідними додатками;

розрахунок фінансового забезпечення навчання;

інші необхідні документи.

Якщо КШН планується проводити на місцевості, додатково розробляються:

план виходу управління бригади (полку) і підрозділів у район навчань;

план позначення дій противника під час КШН;

план імітації на навчанні;

план комендантської служби;

карта (схема) розіграшу бойових дій.

На закінчення підготовки проводиться інструкторсько-методичне заняття зі штабом керівництва і посередницьким апаратом та радіотренування керівництва і посередників з метою злагодженості радіомереж і одержання практики в роботі на засобах зв'язку з використанням документів прихованого управління військами.

Підготовка військ до навчання повинна передбачатися планом бойової підготовки й уточнюватися відповідно до отриманих організаційних указівок щодо підготовки до навчання.

З метою підготовки військ до навчання з підрозділами проводяться контрольні заняття, а також заняття з навчання військ перевезенням залізничним, морським (річковим) і повітряним транспортом.

При підготовці навчань, які проводяться до завершення бойової злагодженості підрозділів, проводиться додаткова підготовка офіцерів органів управління і військ у необхідному обсязі.

ТрО може вивільнити деякі бойові частини від невластивих їм функцій і завдань, зокрема, пов'язаних з охороною військових і важливих державних об'єктів, утриманням маршрутів пересування та маневру військ тощо. Органи управління та підрозділи сил територіальної оборони, які досконало знають свою місцевість і соціально-політичну ситуацію в зонах чи районах їх відповідальності, мають перевагу в боротьбі з ДРГ противника та незаконними військовими формуваннями.

ТрО може сприяти суттєвому спрощенню та здешевленню всебічного забезпечення підрозділів, оскільки основними джерелами їх забезпечення є місцеві ресурси та матеріально-технічні запаси місцевих військових баз. Досвід локальних війн також доказує, що особовий склад підрозділів територіальної оборони діяв у своїх районах більш самовіддано й рішучіше. Разом з тим, реалії сьогодення вимагають пошуку нових шляхів і механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування [4].

Підготовка і використання сухопутних військ для ведення боротьби з ДРГ та антидержавними озброєними формуваннями в умовах воєнного стану має цілий ряд особливостей.

Аналіз проведених командно-штабних навчань,

різних оперативно-тактичних навчань і бойових дій у локальних конфліктах показав, що до складу диверсійно-розвідувальних сил необхідно віднести сили спеціальних операцій противника, які можуть у своєму складі мати ДРГ, загони спеціального призначення, що можуть діяти, як на одному стратегічному напрямку, так і на всій території держави. Об'єктами дій є важливі державні об'єкти, комунікації, державні та воєнні пункти управління, райони формування резервів та інші об'єкти, які мають стратегічне призначення. До складу антидержавних озброєних формувань можна віднести групи осіб, криміногенні елементи, що мають намір сприяти діям противника.

Боротьба з диверсійно-розвідувальними силами (ДРС) та антидержавними озброєними формуваннями проводиться у формі спеціальних військових спільних операцій, до яких можуть залучатись частини Сухопутних військ, органів МВС і військ Національної Гвардії, Державної прикордонної служби України та підрозділи СБУ.

Спеціальна військова спільна операція проводиться способами пошуку в блокованому і неблокованому районі та оточенням.

Бойовий порядок у спеціальній операції, що проводиться способом пошуку в блокованому районі, складається із групи блокування, групи пошуку та резерву.

У спеціальній операції, що проводиться способом пошуку в неблокованому районі, бойовий порядок складається із групи пошуку, заслонів і резерву.

При проведенні спеціальної операції способом оточення бойовий порядок складається із групи оточення, заслонів і резерву.

Група пошуку призначається з метою виявлення, захвату або ліквідації ДРГ або антидержавних озброєних формувань.

Бойовий порядок групи пошуку залежить від способу ведення пошуку й складається з бойових порядків підрозділів, розгорнутих у ланцюг, чи із пошукових груп резерву.

При проведенні спеціальної операції способом оточення здійснюється безпосередня ізоляція ДРГ противника на обмеженій території з наступним її знищенням або захватом. Цей спосіб використовується в разі точного встановлення місця знаходження ДРГ, а також можливості перекрити шляхи її відходу з району оточення. Оточення може бути здійснено й у ході переслідування.

На групу оточення покладаються завдання оточення, знищення або захвату ДРГ.

До складу груп пошуку та оточення з метою знищення або захоплення диверсійно-розвідувальних сил противника можуть призначатись підрозділи та частини сухопутних військ на штатній техніці, підсилені бойовими вертольотами та підрозділами вогневої підтримки.

Сучасні події свідчать, що накопичені знання й досвід з підготовки військ (сил) до дій в умовах кризових ситуацій був не повністю врахований, і як результат – невиправдані втрати під час проведення антитерористичної операції на сході України, багато неузгоджених і невирішених питань.

Одним з кричущих, на наш погляд, прикладів є помилки щодо застосування частин і підрозділів ТрО (батальйонів ТрО), які на відміну від своїх оперативно-бойових завдань, які, до речі, чітко прописані в Положенні про територіальну оборону України, використовувались як звичайні стрілецькі підрозділи, які не мали та й не могли мати відповідно до своєї організаційно-штатної структури важкого й протитанкового озброєння, але всупереч законам воєнного мистецтва використовувались на початку АТО в першому ешелоні угруповання військ як в обороні, так і в наступі проти добре озброєних підрозділів сепаратистів і важкої бронетанкової техніки.

### Література

1. Орзіх М.П. Започаткування сучасного стану Конституційної реформи в Україні // Юридичний вісник. – 2003. – № 2. С. 68-71.

2. Кузніченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку // Форум права. 2008. № 1. – С. 245-249.

3. Якубець І. Україна. Проблеми територіальної оборони / І. Якубець. [Електронний ресурс]: <http://casds.org.ua/ru/comments/339>.

Саганюк Ф.В., Гуменюк В.В., Макаров Ю.Д. Територіальна оборона: шляхи відродження / Ф. Саганюк. [Електронний ресурс]: <http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/kolonkaavtora/6815-2011-08-19-05-55-43>.

Гуляк О.В.,  
здобувач ОДУВС

Надійшла до редакції: 18.12.2014

УДК 352

## РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Денисова А. В.

*Проаналізовано теоретичні основи проведення реформи органів місцевого самоврядування, визначено завдання Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та розглянуто зміст децентралізації влади.*

**Ключові слова:** реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, організація влади на місцях, державна політика.

*Проанализированы теоретические основы проведения реформы органов местного самоуправления, определены задачи Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной*

*организации власти в Украине и рассмотрено суть децентрализации власти.*

**Ключевые слова:** реформа, децентрализация, местное самоуправление, административно-территориальное устройство, организация власти на местах, государственная политика.

*Theoretical bases of carrying out reform of local governments are analyzed, tasks of the Concept of reforming of local government and the territorial organization of the power in Ukraine are defined and is considered an essence of decentralization of the power.*

**Keywords:** reform, decentralization, local government,